COMISIÓN DE ASUNTOS INTERNACIONALES

(Sesión celebrada el día 23 de abril de 2019).

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Son las 9:39).

Hoy no tenemos asuntos entrados. Nos reunimos para tratar el proyecto de ley contra el financiamiento del terrorismo y aplicación de sanciones financieras contra las personas y entidades vinculadas al terrorismo, su financiamiento y la proliferación de armas de destrucción masiva.

El viernes anterior a Semana Santa fue distribuido el comparativo que tenemos aquí, entre el proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo y el proyecto de ley sustitutivo, presentado por la bancada del Frente Amplio.

¿Algún señor senador desea hacer uso de la palabra?

SEÑOR MIERES.- Creo que previamente habíamos acordado que el señor senador Martínez Huelmo realizaría un informe sobre el proyecto de ley.

Antes de entrar en el proceso de votación del articulado, quiero plantear que nosotros precisaríamos más tiempo a fin de analizarlo y evaluarlo, ya que hay diferencias significativas entre el proyecto de ley original, presentado por el Poder Ejecutivo y el que finalmente presenta la bancada del Frente Amplio. Digo esto porque, sobre todo, se realiza una eliminación prácticamente completa del capítulo penal.

Supongo que en el informe realizado por el señor senador Martínez Huelmo estará incluida la explicación de los cambios que se han generado en el proyecto de ley para que podamos entender la dinámica de la discusión interna del partido de gobierno.

Obviamente, no se nos escapa –lo hablé con el señor presidente antes de comenzar la reunión– que hay plazos que el Uruguay debería cumplir. Eso nos importa a todos, pero también debemos tener los tiempos suficientes como para evaluar el proyecto.

Por otro lado, quiero comentar a los señores senadores que debo retirarme a las diez y cuarto aproximadamente. Es, simplemente, a modo de aviso.

Nada más, señor presidente. Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- ¿Algún señor senador quiere dar respuesta a lo expresado por el señor senador Mieres?

SEÑOR MARTÍNEZ HUELMO.- Voy a intentar reconstruir este expediente. Como ustedes saben, este asunto ingresó al Parlamento en 2017 y ya ha recorrido varias comisiones; estuvo en la Comisión de Constitución y Legislación, y ahora llegó aquí dado que nos encontrábamos discutiendo el Código del Proceso Penal.

Se trata de un tríptico integrado por las iniciativas que tienen que ver con la transparencia fiscal, el lavado de activos –votado en el año 2017– y el que nos ocupa en el día de hoy. Como bien dice el texto del Poder Ejecutivo, es necesario definir este proyecto de ley porque en el próximo mes de mayo llegará al país una delegación del GAFI –Grupo de Acción Financiera Internacional– que asigna puntaje y notas a la presidencia de Uruguay de acuerdo con la normativa que se reclama desde diversos ámbitos internacionales, fundamentalmente a través de una serie de resoluciones –que están planteadas aquí– del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

El proyecto de ley original del Poder Ejecutivo intentaba tipificar el delito de terrorismo. Debemos decir que en lo que refiere a este aspecto Uruguay está cubierto porque ese delito está incluido en el Código Penal. Sin embargo, con este proyecto de ley se intenta focalizar aún más una diversidad de conductas terroristas. En leyes anteriores como, por ejemplo, la n.º 17835 –de lavado de activos– y la n.º 18494, ya se declaraba el delito de terrorismo. De todas formas, no se cumplía con el artículo 1.º del Código Penal en cuanto a delimitarlo y a asignarle la correspondiente pena. Digo esto porque el artículo 14 de la Ley n.º 18494 comienza diciendo: «Artículo 14.- Decláranse de naturaleza terrorista los delitos que se ejecutaren con la finalidad de intimidar…», pero no voy a leer todo el texto porque los señores senadores tienen dominio del tema.

En el caso del proyecto del Poder Ejecutivo, de entrada nos mereció algún tipo de observación, sobre todo, en mi caso, el artículo 12. Si bien no tiene nada que ver con lo que vengo diciendo, creo importante señalarlo.

Si leen el artículo 12 del proyecto original, verán que establece un carácter vinculante con las sanciones a listas de personas, grupos, etcétera y entonces dice: «sus sucesivas, concordantes, complementarias y todas aquellas nuevas resoluciones que se emitan sobre la materia» y las da como válidas. Es decir, no percibe que hay un artículo 85 de la Constitución que determina que esos documentos deben pasar necesariamente por las Comisiones de Asuntos Internacionales de ambas cámaras. Es un defecto que tenía, a mi modo de ver.

A partir de allí empezamos a explorar en profundidad ese proyecto original del Poder Ejecutivo que tiene cincuenta y cuatro artículos, en donde no solamente se buscaba penalizar o determinar el delito, sino que también había una serie de normativa conexa con el tema del lavado de activos, de financiación del terrorismo, etcétera, etcétera. Esta es una diferencia que tiene con un proyecto en paralelo de pocos artículos, pero que en definitiva es valioso como contribución al Parlamento, del senador Lacalle Pou, como se puede ver en el comparativo que se hizo en su momento. ¿Pero qué sucede? Es más completo el proyecto del Poder Ejecutivo porque viene afincado en el GAFI y presentado por un núcleo de trabajo muy grande, integrado no solamente por parlamentarios –en el proyecto del Poder Ejecutivo trabajaron parlamentarios–, sino también por la fiscalía. Es decir, trabajó el núcleo de siempre en estos temas y resultó el proyecto de cincuenta y cuatro artículos.

¿Qué sucede? Como bien anota el señor senador Mieres, con un núcleo muy importante de técnicos –que terminaron su trabajo hace menos de quince o veinte días– decidimos afinar la parte de sanción del delito y hacerlo más garantista. Esa es la verdad. Ese proyecto no es el que está sobre la mesa, pero quiero decir que no pudimos finalizar *in totum* el desarrollo dentro de la numerosa bancada del Frente Amplio y lo hicimos a nivel de senadores; nos faltaba llegar al núcleo de los diputados.

Obviamente, el proyecto es garantista y está vinculado al derecho internacional público y a todos los convenios internacionales que la república ha ratificado. También incluye otro terrorismo que el proyecto no visualizaba y que es el terrorismo de Estado. Al mismo tiempo, hace que el proyecto que tenemos entre manos –por eso no está incluido en la primera parte y, por tanto, quedaría a estudio no sé si de esta legislatura o de la próxima, pero es necesario hacerlo– incluya una serie de garantías en cuanto a las actividades política, gremial y estudiantil, así como a cualquier otra actividad social y gremial que implique protesta, pero que no debe ser confundida con terrorismo. Es decir, es un tema muy complejo y delicado. La verdad es que la bancada del Frente Amplio –que, reitero, es muy numerosa, como todos saben– no ha querido estar omisa a ese desarrollo. Entonces, no llegábamos a tiempo para lo otro que es importante para el país, como es la revisión GAFI. Por eso se hizo un desglose del proyecto y estamos con los temas conexos, es decir, con algunas recomendaciones GAFI y una serie de temas que son parte del articulado que se presenta a la comisión para, diría yo, salvar la instancia de la revisión, pero obviamente queda pendiente algo importante, como es una discusión profunda y que el país se tiene que dar, así como asumir definitivamente la sanción del delito. El país igual no está desvanecido.

Estoy a favor de la sanción del delito porque haciendo un paralelismo con importantes asesores vimos que, tal como está hoy la situación, esto vendría a ser una especie de artículo 162 del Código Penal, es decir que hay una remisión al fiscal en cuanto al delito de terrorismo y este puede aplicar lo dispuesto para alguno de los 350 delitos de ese código porque, precisamente, esto no está determinado, tal como lo encomienda el artículo único de nuestro Código Penal.

Entonces, a mi modo de ver, claramente el país deberá analizar cuáles son esas conductas que hoy están declaradas y, al mismo tiempo, determinar –como también expresa el Poder Ejecutivo– materias agravantes que deriven en mayores penas, etcétera.

Este es todo un tema, sin lugar a dudas, y los señores senadores saben que los asuntos penales tienen más de una biblioteca. La bancada de gobierno se remite a decir que está estudiando el tema y que ya tiene un avance importantísimo al respecto. Quiero decir también que varios periodistas se enteraron de que hay un proyecto de ley del Poder Ejecutivo, de la bancada de gobierno, con respecto a este tema y quieren saber sobre eso. Me parece que va a ser muy beneficioso que se sepa realmente qué piensa la bancada de gobierno y cómo está avanzando en esta materia, que es delicada pero, repito, señor presidente –aclaremos–, el Estado uruguayo no está desguarnecido porque, como ya he dicho, el Código Penal está abierto para lo que son declaraciones que están incluidas en la propia ley que, en su momento, también fueron recomendaciones del GAFI.

Quiero cerrar mi intervención, señor presidente, diciendo que esto seguirá siendo una materia pendiente porque hay una resolución –creo que es la n.º 2178 del año 2014– del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que, precisamente, es la que nos está recomendando concretar instrumentos legislativos internos que tipifiquen delitos que sean suficientes para que se pueda enjuiciar y sancionar de modo tal que quede debidamente reflejada la gravedad del delito de terrorismo.

Esta era la intervención que tenía para hacer respecto a este asunto, señor presidente, ya que estaríamos tratando esa parte de artículos conexos al delito de terrorismo en cuanto a su financiación y a otras expresiones relacionadas. Ese es el sentido de este proyecto de ley que hemos presentado, aunque admitimos que lo hicimos un tanto deprisa y con apuros. Debo decir que eso a veces pasa en el Parlamento; se nos vino encima la revisión GAFI y, en ese sentido, pido disculpas por tratar el tema un tanto deprisa.

Entiendo al señor senador Mieres y a cualquier otro senador de la oposición que se exprese pidiendo más tiempo, pero también hago la anotación de que nosotros necesitaríamos –no como bancada sino como gobierno– avanzar en este asunto en función de que el país tiene que enfrentar esta instancia a mediados del mes de mayo y queremos que esto se apruebe lo más rápido posible en el plenario de senadores porque luego se remitirá a la Cámara de Representantes y allí también tendremos que acotar los tiempos a los efectos de que, por lo menos, se llegue una resolución, justamente cuando esté la revisión GAFI presente en nuestro país.

Eso era cuanto quería decir, señor presidente. Agradezco la atención.

SEÑOR PRESIDENTE.- Me voy a permitir fijar la posición de nuestro partido. En primer lugar, no nos parece bueno que se hayan quitado las normas penales del proyecto de ley original del Poder Ejecutivo. ¿Por qué digo esto? Porque las que están vigentes, las previstas en la Ley n.º 17835 relacionadas con el terrorismo, es decir, delitos de naturaleza terrorista, obviamente no tienen la claridad, la contundencia y, creo yo, la amplitud que sí tiene el proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo. Nuestra posición es ir más allá de lo que hoy está yendo el Frente Amplio, es decir, incluir el artículo 1.º y siguientes, que son las normas penales. Nos parece que es necesario hoy en día con todo lo que está pasando en el mundo entero, pero en especial previendo también que no vaya a pasar en Uruguay el día de mañana. Todo acto de terrorismo, sea el que sea, tiene que ser sancionado duramente. Creo que el proyecto del Poder Ejecutivo iba por ese camino, pero se deja para atrás, lo que no nos parece una buena cosa.

En segundo término, nos parece que este proyecto de ley no es materia de la Comisión de Asuntos Internacionales –aunque nada nos impide tratarlo–, sino claramente de la Comisión de Constitución y Legislación, porque son delitos que ocurren en el Uruguay, pero no nos oponemos a tratarlos acá. En definitiva, creo que el Cuerpo puede darle el destino que entienda pertinente. Lo que sí nos está diciendo que eso es por normas internacionales que nos van a aplicar a nosotros, por eso ha venido a dar aquí.

En tercer lugar, he estado estudiando las recomendaciones del GAFI –se las he enviado a la secretaría, a los efectos de que se las haga llegar a todos los miembros de esta comisión– sobre estándares internacionales de la lucha contra el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y la proliferación, de febrero de 2012, que es el que nos impone tener determinados niveles como país, entre ellos, una unidad coordinadora de este tema, de la que hoy carecemos, y no sé si el proyecto cumple del todo con la norma, porque dice que el Poder Ejecutivo podrá constituir una unidad coordinadora. En fin, es según cómo se vista a la novia; se está presentando de esa forma y supongo que habrán hecho el análisis de que de esa manera se cumplirá con las recomendaciones del GAFI. Me acota la secretaría que ha enviado por correo estas recomendaciones a todos los miembros de la comisión, a los efectos de que las tengan como antecedentes.

En el resto, creo que es atendible lo que señala el señor senador Mieres, así como también lo que manifestó el señor senador Martínez Huelmo, porque a todos nos gustaría tener mayor profundización y escuchar a más expertos en el tema, pero todos sabemos que tenemos la espada de Damocles del mes de mayo, que es cuando viene la nueva revisión y que puede colocar al país en una situación incómoda en esta materia en la que se ha avanzado en los últimos tiempos.

Por los años 2003 o 2004, me tocó trabajar con el doctor Leonardo Costa, cuando se iniciaba todo este camino; creo que se ha seguido, por lo que estamos dispuestos a trabajar.

SEÑOR MIERES.- Entiendo perfectamente lo que planteó el señor senador Martínez Huelmo y, por supuesto, vamos a hacerlo con la velocidad que corresponde, el pedido de aplazamiento es para la próxima reunión. Si el objetivo planteado por la bancada del Frente Amplio es que este cuerpo normativo modificado de alguna manera cumpla con las exigencias del GAFI y los plazos, a mí me gustaría tener la opinión de la secretaría antilavado y de la cancillería. Entonces, me parece que sería bueno recibirlos para que en la próxima reunión tengamos una versión directa del Gobierno, del Poder Ejecutivo, en relación a si efectivamente con esto estamos cumplidos y qué cosas quedan pendientes y cómo se pueden manejar.

En principio, sin haber consultado todavía a nuestros asesores, tengo la misma impresión en el sentido de que falta el capítulo penal –lo dijo el propio señor senador Martínez Huelmo– y entonces la pregunta que uno se hace es si realmente estamos cumpliendo o nos apuramos y, en realidad, después vamos a tener problemas. Entonces, me parece importante la presencia tanto de la secretaría antilavado como de la cancillería.

No tengo problema en reunirme el martes 30 de abril, en este mismo horario para acelerar un poco el trámite, pero me parece que sería bueno tener esa opinión previamente a la votación del proyecto de ley.

SEÑOR OTHEGUY.- Nosotros no hacemos cuestión a las citaciones que plantea el señor senador Mieres, ya que nos parecen pertinentes. En realidad, la voluntad de la bancada de gobierno es poder cumplir con los plazos y con las exigencias internacionales que Uruguay ha suscrito libremente. Por lo tanto, eso hay que despejarlo, porque si vamos a hacer el esfuerzo parlamentario de votar un proyecto de ley para cumplir con una serie de exigencias, es pertinente tener la visión de aquellos organismos que están directamente vinculados a la materia, que nos permitan responder a esa pregunta.

Desde el punto de vista personal, también me hubiera gustado disponer de los plazos para avanzar en materia penal y, sobre todo, para ser muy precisos en cuanto a qué se quiere penalizar y qué no, porque sabemos que esto es algo muy abierto, que puede quedar sujeto a un conjunto de interpretaciones que muchas veces pueden terminar siendo peligrosas porque se coartan libertades. Entonces, tenemos que ser muy rigurosos en el combate al terrorismo, pero también en la precisión de lo que se quiere, o no, penalizar u obstruir, como es la libre opinión de cualquier organización en una sociedad democrática como la nuestra.

Sin duda que este es el tema más complejo, ya que implicaría, probablemente, no poder cumplir con los plazos establecidos. En mi opinión –y creo que también lo hemos discutido con otros señores senadores–, es deseable que ese capítulo esté incluido y que esté mucho más trabajado de lo que, por lo menos a priori, venía del Poder Ejecutivo, ya que dejaba abiertas algunas cosas en las que deberíamos ser mucho más precisos.

En definitiva, es pertinente escuchar a la Senaclaft y a la cancillería y si el capítulo penal termina siendo una condición indispensable –creo que no– para que este proyecto de ley cumpla con lo

que el Uruguay pretende, nos pondremos a trabajar en esa dirección. En ese sentido, no tengo problema.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiero aclarar lo siguiente. La primera sesión plenaria del mes de mayo es el martes 7, porque el miércoles 1.º es feriado. Por lo tanto, podríamos recibir a todas las delegaciones que queramos en la mañana del 30 de abril. Y, si están de acuerdo, el jueves 2 de mayo –que es día de sesión– aprobaríamos el proyecto de ley.

SEÑOR BARÁIBAR.- Dado los claros planteos de los senadores Mieres, Bordaberry y Martínez Huelmo y las obligaciones que tenemos, me pregunto si no se podría postergar por treinta días la visita del GAFI. Se les podría decir que estamos tratando el tema y hacerles un relato más o menos pormenorizado sobre en qué estamos, pero que su intensidad hace necesaria una postergación. Me parece que por lo menos podríamos intentar advertirles de esta situación.

SEÑORA XAVIER.- Creo que por las complejidades que tiene el tema, debemos hacer lo que ya estaba planteado, es decir recibir a las autoridades que garanticen que con este proyecto de ley es suficiente para esta revisión que tenemos por delante, de forma de poder despejar dudas. Por su parte, me parece que debe existir el compromiso de que seguiremos trabajando y no lo vamos a sacar de agenda por más que votemos este proyecto de ley. Se trata de un tema complejo que para lograr consensos requiere de un tiempo del que no disponemos en este momento. Una muestra de ello es que por más que no haya estado sin considerar, hay distintos proyectos de ley y algunos con varias versiones; entonces, la complejidad es real.

Ahora bien, me permito señalar al senador Baráibar que con una prórroga de un mes no estaríamos solucionando el problema de fondo. Creo que, más allá de la buena voluntad de querer encontrar una formulación que nos dé garantías a todos, creo que lo que debemos hacer es lo que estaba planteado inicialmente.

Incluso creo que si luego de recibir a las visitas el martes 30 de abril nos resta tiempo, podríamos comenzar a tratar el proyecto de ley y no dejarlo en su totalidad para el jueves 2 de mayo. Como ya vamos a tener un análisis de las controversias que generan los textos existentes en las bancadas, de ser posible comenzaría el tratamiento el propio martes 30 y lo culminaríamos el jueves 2.

Por tanto, sugiero que nos aboquemos a lo que estaba planteado originalmente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entonces, si los señores senadores están de acuerdo, citaríamos a la Senaclaft para el próximo martes y comenzaríamos a considerar el proyecto de ley el jueves 2 de mayo.

SEÑOR MIERES.- Me parece que sería importante recibir también a la cancillería.

SEÑOR PRESIDENTE.- De acuerdo y quizás también deberíamos citar a algún experto en el tema.

SEÑOR MARTÍNEZ HUELMO.- Sugiero al doctor Leonardo Costa.

SEÑOR PRESIDENTE.- De acuerdo. Entonces, la próxima sesión es el martes 30 a las 9:30, con la visita de la Senaclaft, de cancillería y del doctor Leonardo Costa, con un tiempo de treinta minutos para cada uno.

Me permito adelantar que en general estoy de acuerdo con el texto –solo tengo algunas modificaciones de redacción–, pero me merece severas dudas el artículo 15 por su amplitud y creo que habría que aterrizarlo un poco más. Ese artículo es el que dice que el Estado podrá destinar dinero para la reparación de víctimas y parecería ser que debiera acotarse un poco más eso.

También voy a hacer una propuesta sobre el destino de los fondos que se congelan, porque siempre van a la secretaría de lucha contra las drogas y, en realidad, creo que debieran ir, en primer lugar, a indemnizar a los perjudicados por los actos; pareciere que eso sería lo más lógico. Si se congelan fondos de personas que causaron actos de terrorismo, lo primero es atender a las víctimas del terrorismo y no lo que tiene que ver con la droga, pero esos son temas menores respecto a lo que conceptualmente se plantea.

Se levanta la sesión.

(Son las 10:09).